



saksframlegg

Dato:	Referanse:	Vår saksbehandlar:
12.02.2019	13741/2019	Tor Harald Hustad

Saksnr	Utval	Møtedato
	Kontrollutvalet	22.02.2019
	Fylkestinget	08.04.2019

Revisjonsrapport frå selskapskontroll SK 3/2017 i Vigo IKS

Bakgrunn

Fylkestinget vedtok selskapskontroll i følgjande selskap i sitt vedtak i møte 26. april 2017.

Samrøystes vedtak i Fylkestinget - 26.04.2017 (Sak T-1/17)

- Fylkestinget sluttar seg til kontrollutvalet sitt forslag for innretting og gjennomføring av eigarskapskontroll*
- Fylkestinget sluttar seg til kontrollutvalet sitt forslag til selskapskontroll som forvaltningsrevisjon av følgjande selskap:*
 - *Vigo IKS*
 - *Vegamot AS*
 - *Varde AS*

Fylkestinget sluttar seg til kontrollutvalet si liste over selskap som reserveprosjekt for selskapskontroll

- *Trafikkterminalen Kristiansund AS*
- *Astero AS*
- *Fylkeshuset AS*

- Fylkestinget gir kontrollutvalet fullmakt til å prioritere rekkjefølgja mellom prosjekta og nærare avgjerd om utforming og gjennomføring, eventuell iverksetting av reserveprosjekt.*

Det viste seg at kontrollutval i andre fylke også hadde selskapskontroll av Vigo IKS på agendaen. Selskapskontrollen er derfor gjennomført som ein felleskontroll med fleire kontrollutval i andre fylkeskommunar. Det er kontrollutvalet i Trøndelag fylkeskommune som har fronta prosjektet, og følgeleg er det også deira revisor – Revisjon Midt Norge SA, som har gjennomført selskapskontrollen.

I sak om prosjektplana, gjorde kontrollutvalet i Møre og Romsdal fylkeskommune følgjande vedtak i møte 24. januar 2018.

Samrøystes vedtak i Kontrollutvalet - 24.01.2018 (Sak KO-10/18)

- Kontrollutvalet tar melding om endring av føresetnadar for prosjektgjennomføringa av felles selskapskontroll i Vigo IKS til orientering.*
- Kontrollutvalet gjentek på nytt vedtak om å delta i felles selskapskontroll av Vigo IKS.*
- Kontrollutvalet ber kontrollsjef oversende tidligare utarbeida innspel til problemstillingar i prosjektet til kontrollutvalet i Trøndelag, og ber vidare at kontrollsjef ser til at desse blir innarbeida i endeleg prosjektplan.*

Revisor (Revisjon Midt Norge SA), har utarbeidd ein revisjonsrapport frå selskapskontrollen. Sjå vedlegg

- **Vedlegg 1: Revisjonsrapport**

Revisor har innleiingsvis i rapporten gitt eit samandrag (sjå side 4-5). Elles kjem revisor sine konklusjonar og tilrådingar fram i rapporten under kapittel 7, på sidene side 92-94. Leiinga i Vigo IKS har til orientering hatt revisor sin rapport til gjennomsyn og uttale.

Vurdering

Nærare om problemstillingane i selskapskontrollen:

I prosjektplana er følgjande problemstillingar operasjonalisert:

Tema	Problemstillingar	Kommentar
Eigarskapskontroll	Utøver fylkeskommunen som eigar sine eigarinteresses i samsvar med etablerte normer for god eigarstyring og selskapsleiing, med fokus på måloppnåing og rapportering	
• Eigarstyring	<ul style="list-style-type: none"> • Har eigar definert klare mål for selskapet • Utøver eigarfylka sitt eigarskap gjennom representantskapet • Har fylkeskommunen etablert rutinar for oppfølging og evaluering av selskapet, og følges desse • Er styrets si verksemd etablert i samsvar med gitte føringar og anbefalingar 	Kap 2 i rapporten (*)
Selskapskontroll		
• Styring og intern kontroll	Er det etablert styringssystem som sikrar at selskapet sin aktivitet er hensiktsmessig i høve dei krav og forventningar som er stilt til selskapet, og korleis er etterlevinga av desse. Det vil vere utvida fokus på følgjande område: <ul style="list-style-type: none"> • Måloppnåing • Handtering av risiko og bruk av ROS analyser • Økonomistyring • Ressursstyring 	Kap 3 i rapporten
• Anskaffingar	Føl VIGO IKS regelverket om offentlege anskaffingar <ul style="list-style-type: none"> • I kva grad har Vigo IKS interne retningslinjer og interne rutinar for offentlege anskaffingar som er i samsvar mede lov og forskriftskrav • I kva grad er Vigo IKS sin praksis for offentlege anskaffingar i samsvar med lov og forskriftskrav samt egne retningslinjer/rutinar • I kva grad er man sikker på at Vigo IKS etterlev regelverk og føringar som gjeld habilitet og etikk 	Kap 4 i rapporten
• Personvern	Har selskapet tilfredsstillande rutinar for handtering av personopplysningar <ul style="list-style-type: none"> • I kva grad har Vigo IKS interne retningslinjer og interne rutinar for handtering av personopplysningar som er i samsvar med lov og forskriftskrav • I kva grad er Vigo IKS sin praksis for handtering av personopplysningar i samsvar med lov og forskrift samt egne retningslinjer/rutinar 	Kap 5 i rapporten

(*) - Når det gjeld eigarskapskontrollen (kap 2 i rapporten) ikkje relevant for Møre og Romsdal. Den gjeld spesifikt for Trøndelag fylkeskommune.

Kontrollsjefen vil som del av kontrollen av Vigo IKS, gjennomføre eigen kontroll av eigarstyringa til Møre og Romsdal fylkeskommune når det gjeld Vigo IKS.

Kontrollsjefen vil fremme eigen rapport frå ein slik eigarskapskontroll til kontrollutvalet i neste møte – 12. mars 2019, med behandling i fylkestinget i april 2019.

Elles vises det til vedlegg for nærare omtale av prosjektplana.

- **Vedlegg 2: Prosjektplana**

Nærare om revisor sine observasjonar og tilrådingar:

Kontrollsjefen har registrert følgjande observasjonar og tilrådingar frå revisor:

Kontrollområde	Observasjonar	Revisor sin tilråding
Eigarskapskontroll	Utøver fylkeskommunen som eigar sine eigarinteressenes i samsvar med etablerte normer for god eigarstyring og selskapsleiing, med fokus på måloppnåing og rapportering	
<ul style="list-style-type: none"> Eigarstyring 	Ikkje aktuelt å kommentere. Denne delen av rapporten gjeld Trøndelag fylkeskommune, og er ikkje relevant.	Kap 7.1 i rapporten
Selskapskontroll		
<ul style="list-style-type: none"> Styring og intern kontroll 	<p>Selskapet har i all hovudsak ein tilstrekkeleg og hensiktsmessig internkontroll.</p> <p>Selskapet har utfordringar når det gjeld å halde tildelt budsjett på enkelte prosjekt. Revisor er likevel av den oppfatning at selskapet har ein tilfredsstillande økonomistyring og at det blir gjort godt arbeid når det gjeld å få kontroll på eventuelle økonomiske utfordringar.</p> <p>Selskapet har god og hensiktsmessig ressursstyring.</p> <p>Revisor stiller spørsmål om ein har hatt for høgt ambisjonsnivå når det gjeld VIS-prosjektet, då dette prosjektet er 4 år forseinka. Undervegs er det lagt inn ny funksjonalitet i utviklingsprosjektet, noko som aukar kompleksiteten og sannsynlegheita for overskridingar på tid og/eller økonomi.</p> <p>Revisor meiner det er sterke argument for å etablere sterkare/internt permanent fagmiljø i Vigo IKS som kan jobbe med utvikling og i prosjekter</p>	<p>Kap 7.2 i rapporten.</p> <p>Vigo IKS jobbar for tida med å etablere ein tilstrekkeleg og hensiktsmessig internkontroll i selskapet. Ein må fortsette det gode og viktige arbeidet. Dette arbeidet bør omfatte alle delar av selskapet si verksemd, derunder ein gjennomgang av selskapet si handtering av regelverket for offentlege anskaffingar slik at ein unngår brot på regelverket.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Anskaffingar 	Det er observert enkelte gjentakande manglar og brot på regelverket, men anskaffingane er i all hovudsak i samsvar med anskaffingsreglane.	
<ul style="list-style-type: none"> Personvern 	Selskapet har ikkje tilpassa seg det nye personvernreglementet, og er forseinka. Selskapet har leid inn konsulent til å bistå med implementering av dette.	

Kontrollsjefen sine vurderingar:

Kontrollsjefen har gjennomgått revisjonsrapporten og ser at revisor stort sett har svarta ut problemstillingane. Kontrollsjefen legg likevel merke til moment i rapporten som i liten grad er trekt fram i samandraget og/eller under konklusjonar/tilrådingar.

Kontrollsjefen vil derfor peike på nokre punkt som indikere svak og/eller mangelfull styring og kontroll i Vigo IKS. Dette er kommentert under.

Når det gjeld **styring og kontroll** registrerer kontrollsjefen følgjande:

- Selskapet synes å handtere utvikling av mindre og mellomstore prosjekt på tilfredsstillande vis. Selskapet har eit stort og omfattande utviklingsprosjekt under arbeid. Dette gjeld utvikling av det skoleadministrative systemet VIS (Visma InSchool). Prosjektet er sterkt forseinka og skulle opphavelig ferdigstillast i 2016. Ny prognose er at systemet kan takast i bruk først i 2020-2021. Det inneber ei forseinking på 4-5 år. Det hefta usikkerheit også til den prognosen. Kontrollsjefen viser mellom anna til omtale på side 46-48 i revisjonsrapporten.
- Forseinkinga i utviklinga av VIS har ført til omfattande kjøp av konsulentbistand. Eksempelvis blei konsultentselskapet EY i 2012 leid inn opphavelig for eit år, til ein antatt utgift på 8,1 mill. kroner for det eine året. Kontrollsjefen registrerer no at beløp utbetalt til EY er kome opp i 60-70 mill. kroner eksklusive mva. Sjå omtale av bruk av konsulentar under pkt 3.4.2 og 3.4.3 (side 49-53 i revisjonsrapporten)
- Forseinkinga i utvikling av VIS har medført auka utgifter for fleire av eigarane som kan få etterspel, eksempelvis gjeld dette Oslo kommune (sjå omtale på side 51-52 i revisjonsrapporten)
- Det er lagt inn ny funksjonalitet i VIS-prosjektet undervegs i utviklinga. Revisor skriv eksempelvis på side 53, at i VIS – prosjektet blir sluttproduktet dels til gjennom ein gradvis prosess med endringar undervegs (omtalt i revisjonsrapport på side 4 og side 53)
- Forseinkinga i utviklinga av VIS, har ført til at Vigo IKS er i tvist med hovudleverandøren Visma. Det er ikkje usannsynleg at tvisten endar i rettsapparatet.

Leing av store IT prosjekt er komplisert. I store utviklingsprosjekt er risiko- og kvalitetssikringsprosessar i tidlegfasen under planlegginga og førebuinga, heilt avgjerande for å lukkast. Mykje tyder på at risikoen i VIS-prosjektet er undervurdert og behovet for intern bistand (medhjelparplikta i prosjektet) er underdimensjonert. Kontrollsjefen vil peike på at momenta over kan tyde på at styringa, kontrollen og oppfølging med VIS-prosjektet har store manglar/svakheiter.

- Vigo IKS har bidratt med 10,5 mill. kroner til Utdanningsdirektoratet, som finansiering av utvikling av prosjektet PAS/PGS. I 2015 beslutta Utdanningsdirektoratet einsidig å avslutte dette prosjektet. Dette førte til tap for Vigo IKS på 10,5 mill. kroner (sjå omtale side 36 midt på sida og side 46 i revisjonsrapporten). Vigo IKS er i dette tilfellet ikkje kompensert for tapet frå Utdanningsdirektoratet. VIGO IKS har soleis tapt 10,5 mill. kroner.

Kontrollsjefen vil peike på at Vigo IKS i dette tilfellet har stilt seg i en posisjon som har ført til økonomisk tap for selskapet og eigarane. Vigo IKS synes ikkje å ha sikra sine interesser/verdiar i sin kontrakt med Utdanningsdirektoratet. Det kan indikere svak risikostyring og moglege manglar i prosess for kontraktsinngåing og –forvaltning.

Når det gjeld anskaffingar legg kontrollsjefen spesielt merke til følgjande:

- Vigo IKS blei innklaga til Kofa (Klagenemnda for offentlege anskaffingar) i samband med kjøp av konsulentbistand frå konsultentselskapet EY. Kofa konkluderte med følgjande:
 - Vigo IKS har brote anskaffingsforskrifta ved ikkje å avvise valt leverandør (EY) frå konkurransen.
 - Vigo IKS har brote kravet til forutberegnligheit i anskaffingslova ved evaluering av tildelingskriteriet «løysingsforslag/oppdragsforståing».
- EY har lagt til rette for konkurranse som dei sjølve la inn anbod på, og burde soleis ha vore avvist som leverandør. Trass i Kofa sin avgjersle, valte altså styret og leiinga i Vigo IKS å holde fast på tildelinga av oppdraget til EY. Kontrakten, som opphaveleg skulle vare 1 år og ha eit kostnadsomfang på 8,1 mill. kroner, løp fortsatt og har til no ført til utbetalingar på 60-70 mill. kroner til EY. Dette beløpet kjem også til å auke.
- Kontrollsjefen viser spesielt til omtale i revisjonsrapporten pkt 4.4.3 og pkt 4.4.4 på side 76-81 om denne spesifikke anskaffinga.
- Kontrollsjefen har også gått gjennom Kofa si avgjersle. Denne ligg vedlagt. Kontrollsjefen viser til sidene 12-16 i Kofa-rapporten og spesielt til punkta (42), (45), (46), (56) og (57) i denne. Etter gjennomgangen av Kofa-avgjersla, er kontrollsjefen uroa over at Vigo IKS likevel har heldt fast på tildelinga av kontrakten til EY.

- Vedlegg 3: Avgjersle i KOFA (Klagenemnda for offentlege anskaffingar)

Kontrollsjefen vil understreke at momenta over kan indikere teikn på svakheiter i anskaffingsprosessen i Vigo IKS.

- I samband med anskaffing av nytt felles skoleadministrativt system (Visma InScholl), registrerer kontrollsjefen at revisor i sin revisjonsrapport (side 82) skriv følgjande: «*Begrunnelsen for valgt anskaffelsesprosedyre oppgis (les: oppgitt frå Vigo IKS) at Vigo IKS ikke er i stand til objektivt å presisere de tekniske løsningene som kan oppfylle fylkeskommunenes behov for et nytt skoleadministrativt system*»

Etter kontrollsjefen sin oppfatning understreker momentet over ytterlegare teikn på svakheiter i selskapet når det gjeld prosjektleiing/-styring, i høve planlegging og førebuing av store utviklingsprosjekt.

Når det gjeld personvern trådde nytt personvernreglement i kraft frå 20. juli 2018. Kontrollsjefen legg spesielt merke til følgjande:

- Selskapet har fortsatt ikkje tilpassa seg nytt personvernregelverk. Kontrollsjefen registrerer at selskapet har leid inn konsulentbistand i høve dette arbeidet framfor å knytte seg til ein av eigarane (fylkeskommunane) si erfaring med å tilpasse seg regelverket.
- Selskapet har peikt ut ein teknisk rådgjevar i Vigo IKS som personvernombod. Revisjonsrapporten sei ikkje noko om instruks/mandat.
- Ut i frå datatilsynet sitt register over personvernombod, synes ikkje Vigo IKS å ha registrert sitt personvernombod i samsvar med regelverket.

Kontrollsjefen vil peike på at mangelfull tilpassing til nytt personvernreglement kan innebere risiko for føretaket. Det kan indikerer teikn på svake risikostyringsprosessar i føretaket.

Oppsummering:

Kontrollsjefen meiner selskapskontrollen har avdekka fleire svakheiter som fylkeskommunen som eigar bør vere oppteken av. Spesielt meiner kontrollsjefen at ei forseinking på meir enn 4 år på utviklinga av VIS-prosjektet er svært alvorleg.

Kontrollsjefen vil derfor trekke fram følgjande moment.

- I store utviklingsprosjekt er risiko- og kvalitetssikringsprosessar i tidlegfasen, spesielt i høve planlegging og førebuing, heilt avgjerande for å lukkast. Mykje tyder på at risikoen i VIS-prosjektet er undervurdert og behovet for intern bistand (medhjelparplikta) er underdimensjonert. Kontrollsjefen vil peike på at momenta som er omtalt under «kontrollsjefen sin vurdering», kan tyde på at styringa, kontrollen og oppfølging med VIS-prosjektet har store manglar/svakheiter.
- Kontrollsjefen vil peike på at Vigo IKS i høve Utdanningsdirektoratet har stilt seg i en posisjon som har ført til økonomisk tap for selskapet og eigarane. Vigo IKS synes ikkje å ha sikra sine interesser/verdiar i sin kontrakt med Utdanningsdirektoratet. Det kan indikere svak risikostyring og moglege manglar i prosess for kontraktsinngåing og -forvaltning. Sjå omtale under «kontrollsjefen sin vurdering»)
- Kontrollsjefen vil understreke at prosessen ved anskaffinga av konsulentbistand (EY) indikere klare teikn på svakheiter i anskaffingsprosessen i Vigo IKS, ettersom anskaffingsregelverket er brote.(sjå omtale under «kontrollsjefen sin vurdering»)
- Kontrollsjefen vil peike på at mangelfull tilpassing til nytt personvernreglemt kan innebere økonomisk risiko for føretaket. Forholdet kan indikerer teikn på svak risikostyringsprosess i føretaket Sjå omtale under «kontrollsjefen sin vurdering».

Forslag til vedtak:

1. Fylkestinget ser alvorleg på momenta som revisjonsrapporten har avdekka, og ber fylkeskommunen sin eigarrepresentant sjå til at selskapet ved styret gjer vurderingar i høve kulepunkta under punktet «oppsummering» i saksframlegget.
2. Fylkestinget ber fylkeskommunen sin eigarrepresentant skriftleg rapportere tilbake til kontrollutvalet, dei vurderingar som styret gjer i høve pkt 1.
3. Fylkestinget tek elles rapporten «Selskapskontroll av Vigo IKS» til etterretning.

Tor Harald Hustad
kontrollsjef

Vedlegg

- 1 Revisjonsrapport
- 2 Prosjektplan
- 3 Avgjersle i KOFA (Klagenemda for offentlege anskaffingar)